

Lobbyen bij de overheid (Geactualiseerde versie)

Citation for published version (APA):

Baakman, N. A. A., Korsten, A. F. A., & van Mierlo, J. G. A. (1995). Lobbyen bij de overheid (Geactualiseerde versie). In *Strategie in beleid in de publi. sector 1995* (pp. H2500-1-H2500-31). Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Document status and date:

Published: 01/01/1995

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Lobbyen bij de overheid

door dr. N. A. A. Baakman, prof. dr. A. F. A. Korsten en dr. J. G. A. van Mierlo

Lobbyen is een speciale vorm van politieke participatie. Net als acties van actiegroepen is lobby gericht op het beïnvloeden van de besluitvorming van overheden. Lobby geschiedt op eigen initiatief (niet de overheid), is contactzoekend (in tegenstelling tot bewust niet stemmen), niet aan een periode gebonden (als verkiezingen), en verbaal. Meestal is lobby ook informeel. Allerlei soorten organisaties lobbyen tegenwoordig; bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, branche-organisaties en individuele ondernemingen. Ze doen dat vaker dan vroeger. Ze doen het op meer plekken. Lobby wordt een meer en meer vertrouwd verschijnsel. Lobby is niet meer beperkt tot „Den Haag” maar richt zich ook op „Brussel”. Ook overheden kunnen baat hebben bij lobby. Ambtenaren, bestuurders en politici moeten dus ook bekend zijn met dit verschijnsel, niet in de laatste plaats omdat er veel mis kan gaan. Dit artikel gaat in op de kenmerken van lobbyen, de opkomst, de bezigheden van professionele lobbyisten, het onderscheid tussen lobby en advieswerk, voorwaarden voor lobby, methoden en technieken, lobby-gevoelige onderwerpen, en succes en falen van lobbies. De stelling dat elke goedgebekte, ervaren beleidsadviseur met veel dossier-kennis per definitie een goede lobbyist is, wordt in dit artikel verworpen.

Casus

Tijdens een extra EG-top in Brussel op vrijdag 29 oktober 1993 is het besluit genomen, om het Europese Monetaire Instituut, de voorloper van de beoogde Europese Bank, in Frankfurt/Main te vestigen en Den Haag Europol te gunnen. Dit besluit vormde onderdeel van een algemene uitruil, waardoor bijna elke lidstaat van de EG een Europese instelling krijgt. De Nederlandse financiële instellingen reageerden teleurgesteld maar niet verrast op dit besluit. De President van de Nederlandsche Bank, W. Duisenberg, wilde alleen kwijt: „Ik had hem liever in Amsterdam gehad”. De zaterdagkranten stonden vol met individuele commentaren. „Het verbaast mij natuurlijk niks, dat de EG uiteindelijk toch voor Duitsland heeft gekozen”, zei J. Steinhauser, directeur van het Amsterdams Financieel Centrum, een organisatie die de afgelopen jaren heeft geijverd voor de vestiging van belangrijke financiële instellingen in de Nederlandse hoofdstad. „De afgelopen weken werd door uitspraken van premier Lubbers al duidelijk dat er weinig muziek in zat. Wij zullen er nu extra hard tegenaan moeten gaan om internationale banken naar Amsterdam te halen”. Volgens

de directeur heeft Nederland „een kans gemist”. Premier Lubbers is voor hem de gebeten hond. „Lubbers heeft op drie paarden gewed: de Europese Bank, Europol en het Merkenbureau. Hij had onmiddellijk moeten inzetten op alleen de Europese Bank en met een veto moeten dreigen. Als je niet laat merken dat de Europese Bank voor Nederland van nationaal belang is en al incalculeert dat je eventueel genoeg neemt met Europol of het Merkenbureau, maak je geen sterke indruk. Als Lubbers dan nog leuk opmerkt dat Nederland een goede kandidaat voor het presidentschap van de Europese Bank heeft, kun je het vergeten. Dan wordt je uitgelachen in het buitenland”, aldus Steinhauser.

Hij en B. Baron van Ittersum, voorzitter van het bestuur van de effectenbeurs, verwachtten echter geen nadelige gevolgen voor Amsterdam. De komst van de Europese Bank zou alleen iets extra's hebben betekend. De argumenten om de Eurobank naar Amsterdam te halen: de harde gulden en het goede monetaire beleid, zouden in het voordeel van Amsterdam blijven werken. Van Ittersum laakte de machtspolitiek in Europa. „Ik betreur dat het geen echt Europees, maar een Duits resultaat is, meer een uiting van machtspolitiek van grote lidstaten. Nederland moet voortaan eerder een keuze maken en zich in de EG agressiever opstellen”.

Ook de beursvoorzitter uitte kritiek op de handelwijze van Lubbers. Er was volgens Van Ittersum te laat besloten alle kaarten op de bank te zetten. Amsterdam had volgens hem de bank in principe kunnen binnenhalen, omdat het binnen de EG geen gekke gedachte werd gevonden de bank te gunnen aan een land met eenzelfde stevige monetaire reputatie als Duitsland, maar dat minder dominant is. Burgemeester van Thijn van Amsterdam had „waardering voor de inzet van Lubbers en vice-premier Kok. Ik ben teleurgesteld, maar we hebben er alles aan gedaan” (Bron: NRC/Handelsblad en Volkskrant, eind okt. 1993).

1. Inleiding

*Spectrum van
kanalen.*

Het bedrijfsleven benadert, net als zovele andere instanties of burgers met een particulier belang, al sinds jaar en dag individuele ambtenaren, parlementariërs en zelfs bewindslieden om aandacht te vragen voor zijn zaak. Nieuw of ongewoon is het verschijnsel lobby dus niet, maar er is de laatste jaren wel iets veranderd. Niet alleen wordt er steeds meer gelobbied, maar ook breidt het bedrijfsleven het spectrum van kanalen om gehoor te vinden uit. Behalve door intermediaire organisaties, als de branchevereniging en de branche-overstijgende werkgeversorganisaties, wordt er nu ook gelobbied door speciaal daarvoor opgerichte „public affairs”-afdelingen van grote bedrijven en door externe lobby-kantoren. Ondernemingen, zeker de grotere, laten steeds vaker voor specifieke onderwerpen de intermediaire organisaties links liggen en komen zelf, via een eigen of extern ingehuurde lobbyist, soms zelfs via een eigen voorpost in Den Haag, op voor het eigen standpunt. Zij laten steeds meer alleen de globalere onderwerpen aan de branche- en werkgeversorganisaties over. Intussen zijn ook andere organisaties dan private gaan lobbyen. Zo zijn non-profitorganisaties actief. De beroepsvereniging van tandartsen nam onlangs een lobbyist in de arm. Ook organisaties als de

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) roeren zich. Zelfs departementen en gemeenten schuwen lobby niet meer en begeven zich in de „Brusselse” arena.

Alle organisaties lobbyen.

Het verschijnsel lobby is, met andere woorden, een niet meer weg te denken deel van de praktijk van het openbare bestuur geworden; het dient dus ook een onderdeel van de studie daarvan te zijn. Alle soorten organisaties lobbyen tegenwoordig, zelfs overheden, zoals de casus laat zien.

We richten ons in het onderstaande voornamelijk op de wat grotere ondernemingen. Deze organisaties kennen immers al een lange traditie van lobby bij de Nederlandse overheden en bij de Europese Gemeenschappen (EG) en hierover bestaan ook de meeste gegevens. Over eventuele lobbies van de kleinere ondernemingen en overheden zijn de gegevens nog schaars. Gelukkig is de laatste jaren het voor studie en onderzoek beschikbare materiaal verrijkt met enige voor ons onderwerp relevante gevalsbeschrijvingen en interviews; interviews met beroepslobbyisten, maar ook met ondernemers en politici. Daarmee wordt het ook mogelijk van binnenuit enige licht te werpen op het verschijnsel lobby.

Een handreiking.

Het doel van dit artikel is de lezer die voor zijn organisatie overweegt te gaan lobbyen een handreiking te doen.

We zullen het onderwerp daarom aan de hand van de volgende vragen behandelen: wat is lobbyen?; waardoor wordt de groei van het verschijnsel verklaart?; hoe zien lobbyisten zelf hun bezigheden?; wat zijn de kenmerken van lobbyisten en hoe werken ze?; wat zijn de voorwaarden voor en de methoden en technieken van het lobbyen?; wat is de plaats van het lobbyen in de private organisatie?; wat bepaalt het succes of falen van een lobby?; waarom de lobby in „Brussel” zo populair geworden is of of lobby bij verschillende overheden ook andere eisen stelt, wil een lobby succesvol zijn?; hoe valt lobbyen te waarderen en wat zijn de te verwachten ontwikkelingen? Aan ieder van deze vragen besteden wij hieronder achtereenvolgens een paragraaf. Hier en daar zullen we teruggrijpen op de casus.

2. Lobbyen: een begripsbepaling

2.1. Informeren, overtuigen, beïnvloeden

Onder lobbyen wordt wel verstaan: „het totaal van activiteiten, direct of indirect ondernomen, om de politieke besluitvorming op diverse niveaus te beïnvloeden in voor de initiatiefnemer gunstige

*Informeren,
overtuigen,
beïnvloeden.*

zin". Aldus A. van der Meiden in „Het gebeurt in Den Haag. Een boekje open over lobby" (1988: 12). In deze opvatting valt lobbyen vrijwel samen met het brede begrip politieke participatie. Een andere omschrijving is van A. Havermans: „het geheel van activiteiten dat erop gericht is informatie over een bepaald onderwerp over te brengen bij de (rijks-) overheid met de bedoeling deze van het belang ervan te overtuigen en zo invloed uit te oefenen op de (politieke) besluitvorming" (Het gebeurt in Den Haag, 1988: 11). De kernwoorden zijn hier: informeren, overtuigen, beïnvloeden. Die informatieverstrekking is, vanuit de overheid gezien, meestal ongevraagd. Initiatiefnemers van lobby gaan spontaan zelf tot actie over. Wellicht is het daarom beter te spreken van het ongevraagd (pogen te) informeren, overtuigen en beïnvloeden van de overheid. Het voldoen aan een uitnodiging van overheidswege in te spreken, te overleggen of te informeren, al dan niet via een adviesorgaan of via een ander participatiekanaal, vatten wij niet als lobbyen op.

Lobbyen wordt door initiatiefnemers wel gezien als een poging om de uitkomsten van besluitvorming te beïnvloeden. Maar beïnvloeden klinkt volgens sommigen wat te negatief. Lobbyen is volgens sommigen eerder informeren, argumenteren en overtuigen en daardoor beïnvloeden. Dit sluit aan op de genoemde omschrijving van Havermans (zie Louwerse en Commandeur, 1988: 26).

Maar lobbyen betekent ook het opbouwen van een netwerk van goede contacten met politici en ambtenaren en het kweken van begrip voor de individuele (organisatie) problemen en -belangen. Toch voldoet volgens een aantal geïnterviewde (grotere) ondernemers het begrip „belangenbehartiging" niet als synoniem. Dat geschiedt vaak voor of door een collectief; bij lobbyen zou het vooral om de individuele organisaties gaan.

*Politieke
activiteiten.*

In elk geval is lobbyen een van de vele mogelijke politieke activiteiten. Die politieke activiteiten zijn te onderscheiden op grond van de volgende dimensies:

- | | |
|--|--|
| – op eigen initiatief
(bijv. actiegroep vormen) | – op verzoek
(bijv. inspraak) |
| – publiekelijk
(debat op radio) | – besloten
(persoonlijk gesprek) |
| – contact zoekend
(deelnemen aan inspraak) | – contact mijdend
(bewust niet stemmen) |
| – periodiek
(stemmen) | – niet aan periode gebonden |
| – verbaal
(petitie aanbieden) | – non-verbaal
(gebouw bezetten) |

Welke van deze dimensies moet politieke participatie hebben om lobby te mogen heten? Lobby geschiedt meestal op eigen initiatief. Lobby is verder contactzoekend, niet aan een periode gebonden, verbaal, en doorgaans besloten. Maar soms wordt er ook heel openlijk gelobbied. Lobby is zelden een eenmalige activiteit, maar vaak een proces dat enige tijd duurt en dat een reeks acties omvat.

Lobby is meestal gericht op een issue.

Lobby is meestal gericht op een „issue”, bijvoorbeeld het verkrijgen van een subsidie. Lobbies worden ook vaak naar dit onderwerp genoemd. Soms is evenwel sprake van meerdere gekoppelde lobbies: een organisatie die zich tot organisatie x wendt, moet ook lobby richting overheid b bedrijven, bijvoorbeeld als het verkrijgen van subsidie van a vereist dat overheid b cofinanciert.

Lobbyen kan voor een individuele organisatie gedaan worden. Een ondernemings- of bedrijfslobby staat in onze optiek voor lobby-activiteiten door of ten behoeve van een individuele onderneming. Zij is dan deel van het zogenaamde public affairs-beleid van de organisatie. De voorbereiding en uitvoering kan geschieden door hetzij door een eigen afdeling, commissie of functionaris, hetzij door een externe organisatie, bijvoorbeeld een „public affairs consultant” of een belangenorganisatie (als VNO).

Ondernemers- of werkgeverslobby.

Maar lobbyen kan ook geschieden door of voor categorieën van ondernemingen; bijvoorbeeld door werkgevers- en brancheorganisaties. In dat geval geven wij er de voorkeur aan van een ondernemers- of werkgeverslobby te spreken.

Lobbyen kan uiteraard ook geschieden door en voor overheidsorganisaties, zoals door een departement, een provincie of door grote gemeenten. Een voorbeeld van een departementale lobby is de succesvolle poging van Verkeer en Waterstaat om niet alleen nationaal een snelheidsbegrenzer in vrachtwagens te introduceren maar dit ook voor andere lidstaten van de Europese Unie gedaan te krijgen. De lobby was tamelijk kortdurend, want deze duurde minder dan een jaar. Een ander voorbeeld is de poging van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland om subsidie te krijgen in het kader van RENAVAL, een subsidieprogramma van de EG voor de omschakeling van scheepsbouwzones. Daartoe moest niet alleen invloed op de criteria verkregen worden maar ook veel statistisch materiaal verzameld worden om een geschikte aanvraag te kunnen indienen. Deze lobby duurde enkele jaren (zie Van Schendelen, 1993a).

Samenvattend: lobbyen omvat alle activiteiten die gericht zijn op een overheid waarbij aandacht gevraagd wordt voor een bepaald, voor de lobbyist of zijn opdrachtgever relevant onderwerp. Dat gebeurt door het leggen en onderhouden van contacten, het verstrek-

ken van informatie en het argumenteren met als doel om te overtuigen en zo te beïnvloeden.

2.2. Lobby en strategie

*Het inzetten
van een extra
lobbyist.*

Lobbyen kan voor een individuele organisatie gedaan worden door de leiding, een eigen afdeling, commissie of functionaris (lobbyist), of door een externe instantie, hetzij een belangenorganisatie (NCW, VNO, VNG bijvoorbeeld) die als intermediair optreedt, of door een lobby-kantoor („public affairs-consultant”). Is het inzetten van een externe lobbyist iets dat veel weg heeft van uitbesteding van werk zonder veel betrokkenheid van de leiding van een organisatie of is lobby toch veelal een zaak van de leiding zelf en ligt de uitvoering ook bij de leiding? Sommigen menen dat de laatste optie de wenselijke is: de leiding hoort de contacten met de omgeving te onderhouden. Dat geldt voor private organisaties. Maar bij overheden die lobby bedrijven? Uiteraard blijven bij lobby van overheden politieke bestuurders politiek verantwoordelijk voor handelingen van ambtenaren, ook als ze zelf de arena niet betreden. Een andere zaak is of die bestuurders lobby tot hun taak rekenen.

Lobbyen kan door een leidinggevende zelf geschieden, of door een lobbyist, of door leiding en lobbyist in samenspraak en wisselwerking. Een voorbeeld van het eerste is Lubbers, die zelf (veel) deed in de race om het commissievoorzitterschap van de Europese Unie. Het succes van dit type lobby is begrensd. Maar veelal komt een leidinggevende, in dit type lobby, op voor een „zaak” en niet voor zichzelf als persoon. Dit type is echter schaarser naarmate de instantie verder weg ligt en de lobby-arena voller en complexer is. Weinig leidinggevendens weten zelf, zonder steun van een staf of lobby-kantoor, de wegen in de bureaucratie in Brussel.

Wisselwerking.

Wat te zeggen van de derde variant? Doorgaans mist een bestuur de kennis, de tijd, de ervaring en het overzicht om alle aspecten van een lobby zelf te overzien. Er wordt dus hulp ingeroepen. Een lobbyist kan dan voorbereidend werk doen voor de eigenlijke lobby door een leidinggevende. Dan zal sprake zijn van wisselwerking. De leiding zal zich met een lobby vooral dan zelf bezig houden als het gaat om kerntaken, dus om strategisch management. Zo was de lobby in Brussel over HDTV (hoge-definitie televisie) van groot belang voor Philips. Deze lobby kon alleen maar onder verantwoordelijkheid van de bestuurlijke top en nauwe samenwerking tussen bij de lobby intern betrokkenen plaatsvinden. Dat geldt ook voor overheden. Beschrijvingen van lobbyprocessen van overheden tonen bestuurlijke betrokkenheid bij langdurige lobbyprocessen, waarbij tevens

sprake was van politiek relevante onderwerpen en gevoelige samenwerking met allerlei andere overheden.

Maar niet alle onderwerpen zijn omvattend, relevant en gevoelig, en tot de kerntaken te rekenen. Als lobbyisten zelfstandig optreden hoeft dit ook zeker niet tot veel vragen aanleiding te geven. Veel lobbyisten doen immers maar af en toe het eigenlijk lobbywerk. Lobbyisten in Den Haag en Brussel zijn vaak een voorpost, en druk doende met het bijhouden van allerlei dossiers. Ze zoeken uit en attenderen de opdrachtgever, respectievelijk de eigen organisatie op de stand van zaken. Lobby impliceert ook dat op allerlei momenten *geen actie* wordt ondernomen!

Dat de top niet alle lobby zelf doet, heeft te maken met kenmerken van het onderwerp (het ene is belangrijker dan het andere), van bestuur (tijdsbelasting, prioriteit, relevantie, gevoeligheid) en van de lobby (op afstand lobby bedrijven kan veelal niet: „men moet in Brussel zijn”). Het is een kwestie van afspraken en feeling tussen voorpost en (ambtelijke en bestuurlijke) leiding om te bezien waarover en wanneer de leidinggevendenden zelf een arena betreden.

3. De opkomst van het verschijnsel

*Een tempo-
verschil per
land.*

Lobbyen door en voor organisaties komt in vrijwel alle landen met een gemengde economische orde voor, maar er is wel een tempo-verschil in de ontwikkeling per land. In de V.S. is lobbyen al zover ingeburgerd en als „fact of political life” aanvaard, dat er een speciale „Lobbying act” is om het verschijnsel te reguleren. In de V.S. moeten lobbyisten zich laten registreren: in Washington stonde er in 1967 al zo’n 5000 ingeschreven. Professionele lobbyisten moeten daar ook in een kwartaalrapport publiceren welke bedragen ze aan welke activiteiten besteedden. Zo ver is het in Nederland in de jaren negentig nog niet gekomen, maar de professionele lobby is wel sterk in opmars. De vraag is hoe dat komt. Het antwoord op die vraag is te vinden in veranderingen in de aard van de interactie tussen overheden en ondernemingen.

Door het veranderde karakter van het overheidsoptreden in de jaren zeventig kregen bestuurders van ondernemingen en andere particuliere organisaties, ambtenaren, (overheids)bestuurders en politici meer en meer direct en persoonlijk met elkaar te maken; in elk geval zeiden ze dat (vide Beekers en Van Helsdingen, 1981: 5). Naast een uitbreiding van het generieke overheidsoptreden op terreinen als sociale zaken, werkgelegenheid, prijzen, regionaal beleid en dergelijke, vielen er ook steeds meer specifieke overheidsinterventies waar te

nemen volgens geïnterviewde ondernemers, ambtenaren, bestuurders en politici. Daarbij ging het vaak vooral om de financiële steun aan individuele bedrijven. Terwijl, als onderdeel van de algemene groei van de interdependentie tussen alle mogelijke maatschappelijke instanties, ook overheid en bedrijfsleven meer en meer van elkaar afhankelijk raakten, en als gevolg van specifiek beleid de aantallen directe contacten tussen bestuurders van ondernemingen, ambtenaren en politici toenamen, werd de sfeer er niet beter op, integendeel. Soms was zij zelfs openlijk vijandig. Zulke onderlinge verhoudingen zijn echter in het belang van de overheid noch in dat van de bedrijven. In de woorden van een adjunct-directeur van Philips: „in een gemengde economie past geen kloof tussen politiek en bedrijfsleven” (Van Schendelen, 1985: 20).

Onvermijdelijke belangentegenstellingen tussen overheden en ondernemingen.

Dat is in zoverre juist dat de (ook) in een gemengde economie onvermijdelijke belangentegenstellingen tussen overheden en ondernemingen beter niet nog extra belast kunnen worden met wederzijds onbegrip en onkunde van, laat staan desinteresse voor elkaars doen en laten.

Nu waren in het begin van de jaren tachtig de grootste ondernemingen over het algemeen al wat meer op de hoogte van relevante wetgeving, van beleid in ontwikkeling en van bestaande faciliteiten dan voorheen doorgaans het geval was. Ze hadden speciale afdelingen opgericht en/of personen in dienst genomen om de (eigen) onderneming op de hoogte te houden, iets wat de minder grote bedrijven zich natuurlijk minder gemakkelijk veroorloven konden en kunnen. Ondanks – en deels natuurlijk ook dankzij – dat de grotere ondernemingen hun „overheidsbetrekkingen” institutionaliseerden, groeide de contactbehoefte met departementen en parlement verder. Zij groeide evenwel aan beide zijden; ook ambtenaren en politici bleken er het nut van in te zien. Nu is het erkennen van de behoefte aan contact om op de juiste plaatsen informatie te kunnen ontvangen en zonodig te geven één ding, maar kennis van het juiste loket bij de overheid een ander. Zelfs bij grote ondernemingen was die kennis lang niet overal in voldoende mate aanwezig.

In dit zoeken en tasten, en door het gegroeide besef dat men elkaar nodig heeft, schiepen overheid en bedrijfsleven de ruimte voor het opbouwen van netwerken, het organiseren van contacten en het uitwisselen van informatie door externe (advies-)bureaus. Er bleek niet slechts plaats voor interne institutionalisering van „overheidsbetrekkingen” in grote ondernemingen en instanties als de Sociaal-Economische Raad, VNO en Kamers van Koophandel. Er ontstond ook ruimte voor op dit gebied gespecialiseerde, extern in te huren adviseurs, omdat vrijwel alle grotere, en niet alleen de allergrootste

*De opkomst
van de speci-
fieke onder-
nemingslobby.*

ondernemingen, zich gingen realiseren dat het in hun (bedrijfs)belang is zich ook met overheden en hun beleid bezig te houden. Onder deze omstandigheden kreeg, naast de al bestaande generieke werkgevers- of ondernemerslobbies, de opkomst van de specifieke ondernemingslobby, al dan niet met behulp van een externe professional, een kans.

Hoewel de opkomst van lobby dus sterk verbonden is met de positie van private organisaties, is het allang niet meer zo dat uitsluitend deze organisaties lobby bedrijven. Ook (semi-) overheidsorganisaties in de sfeer van landbouw, media en dergelijke zijn actief. Denk aan het Landbouwschap, produktschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Op motieven waarom deze organisaties niet alleen in Den Haag maar meer en meer ook in Brussel het gezicht laten zien, wordt verderop ingegaan.

4. De professionele lobbyist over zijn bezigheden

Wat doet een lobbyist zoal? Nemen wij als voorbeeld de heer De Genestet (een gefingeerde naam). Hij is directeur van het Haagse filiaal van een grote onderneming, dat speciaal is opgericht voor de ondernemingslobby. Overdag volgt hij de kamerdebatten en verdiept hij zich in dossiers. Zijn eigenlijk werk gebeurt echter vooral in de avonduren. Dan probeert hij te bereiken dat de positie en belangen van zijn bedrijf worden meegewogen in de politieke besluitvorming. Hij doet dit bijvoorbeeld door twee keer per jaar de voorzitters en economisch specialisten van de drie grote fracties met de hoofddirectie in contact te brengen. Men wisselt dan vrij van gedachten. Er is amper sprake van een agenda, en al helemaal niet van onderhandelingen.

*De professio-
nele lobbyist.*

De professionele lobbyist volgt het verloop der gebeurtenissen, legt contacten, organiseert dat men elkaar treft, bevordert een overlegklimaat en bepleit standpunten. Het gaat daarbij wel vaak, maar zeker niet uitsluitend om het verwerven van overheidsopdrachten. In het algemeen houden bedrijven het lobbyen en de reguliere acquisitie van opdrachten gescheiden. Bij het eventuele dingen naar een overheidsopdracht is het wel duidelijk of er succesvol gelobbyd is of niet, maar in de praktijk blijkt het lang niet altijd om zulke tastbare zaken te gaan en dan is het minder duidelijk of er wel „gescoord” is en zo ja door wie. Dat blijkt ook uit de visie die de professionals op hun werk hebben. Bennis, die onafhankelijk lobbyist in Den Haag was, zei het eens zo: „Voor mij is lobbyen niet winnen, maar doordringen tot de besluitvorming. Niet alle lobby behoeft

openbaar te zijn, maar het resultaat moet het daglicht kunnen verdragen" (NRC, 19 nov. 1988).

*Ethische
dilemma's.*

Daarmee wordt de vinger op een zere plek gelegd: wat zich in het beslotene afspeelt hoeft niet per se iets te zijn dat het daglicht niet kan verdragen, maar wie onder het wantrouwend oog van het publiek moet werken zal allicht wat minder gemakkelijk voor een verleiding bezwijken dan hij die zijn werk voortdurend in de luwte van de openbaarheid moet verrichten. In dat opzicht moet een lobbyist die qualitate qua regelmatig voor ethische dilemma's geplaatst wordt zichzelf de maat nemen. Erg veel weten we daar overigens niet van.

Doorgaans zal een lobbyist zich niet direct met verkoop bemoeien, aldus de al eerder aangehaalde Bennis. Ook uit de beschrijving die Troost (voormalig manager public affairs van Daf Trucks; werkend op een Haags kantoor) van zijn activiteiten geeft, blijkt niets van een nadruk op sales management. Zijn werk speelde zich af op vier fronten:

- het volgen van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en het signaleren van zaken die voor de onderneming van belang kunnen zijn of worden (hier vervult hij vooral de functie van ondernemingsantenne);
- het inschatten van de politieke voetangels en klemmen van concrete, voor de onderneming relevante zaken (dan treedt hij als adviseur of deskundige binnen de onderneming op);
- het informeren van ministeries, dat wil zeggen: ambtenaren over concrete ontwikkelingen en vraagstukken;
- het informeren van parlementariërs (zie Van Schendelen, 1985: 28-39).

Troost verrichtte die activiteiten in een aparte afdeling overheidsbetrekkingen; zij zetelt in Den Haag en ressorteert direct onder de voorzitter van de Raad van Bestuur. Zo is de ondernemingslobby van Daf institutioneel vorm gegeven; andere bedrijven hebben dat weer anders gedaan (zie Public Affairs Consultants, 1992; Van Schendelen, 1993a).

5. Lobbyisten: een beeld van de beroepsgroep

*Lobbyisten
zijn er in
soorten en
maten.*

Lobbyisten zijn er uiteraard in soorten en maten. Menig lobbyist is werkzaam bij een van de gespecialiseerde lobby-bureaus, gevestigd in Den Haag of Brussel. Ze zijn voorzien van wijdsenamen als „public affairs consultant”. Maar de lobbyist kan ook in dienst zijn van een onderneming of zelfs een publieke organisatie. In dat geval is het

- Onderhandelaar, verbindingsman en pleitbezorger.* belangrijk te letten op de mate van beleidsvrijheid, of de omvang van het mandaat dat zij hebben. Zo kunnen we onderscheid maken tussen de onderhandelaar, de verbindingsman (of -vrouw) en de pleitbezorger. De onderhandelaar, vermoedelijk een schaars type, kan vergaande afspraken maken op politiek en ambtelijk niveau. De verbindingsman is de contactpersoon die grossiert in informatie; hij heeft beduidend minder speelruimte dan de onderhandelaar. De *pleitbezorger*, min of meer de „echte” lobbyist, is degene die tussen de onderhandelaar en de verbindingsman instaat. De pleitbezorger informeert anderen, argumenteert en tracht te overtuigen.
- Interne en externe lobbyisten.* De drie genoemde typen zijn te beschouwen als typen interne lobbyisten. Daarnaast zijn er de externe lobbyisten met een zelfstandige praktijk. Deze adviseurs afficheren zich, in tegenstelling tot wat bij voorbeeld in de V.S. gebruikelijk is, in Nederland doorgaans liever niet als lobbyist: de term is hier nog steeds beladen, al wordt dat de laatste jaren snel minder. Sommigen noemen zich bijvoorbeeld „adviseur overheidsbetrekkingen”. Menig lobbyist voelt zich van oudsher belangenbehartiger, maar ziet in het werk zeker ook een belangrijk communicatie-element. De lobbyist wordt geconfronteerd met diverse spanningsvelden waarin hij moet opereren, waaronder de spanning tussen adviseren en uitvoeren, tussen de gidsfunctie en de betrokkenheid, tussen monitoring en onderhandeling. Hoe met die spanningsvelden omgegaan wordt, zal van persoon tot persoon en van kantoor tot kantoor verschillen; eenvoudig is dat zeker niet.
- Werkervaring.* Externe adviseurs op het gebied van overheidsbetrekkingen onderscheiden zich van organisatie-adviseurs als zodanig, van advocaten en van zogeheten zaakwaarnemers. Dat is te verduidelijken door allereerst eens te bezien over welke eigenschappen zo’n externe lobbyist moet beschikken. Hij of zij dient een ruime werkervaring te hebben. Niet zelden is een ervaren adviseur werkzaam geweest in verschillende bedrijven of zelfs in een koepelorganisatie. Dit levert onder meer netwerkkennis en invoelingsvermogen op. Het verrast dan ook niet dat een gemiddeld advieskantoor een breed spectrum aan disciplines in huis heeft. Een Nederlands kantoor telde in 1988 al dertien medewerkers, waaronder een econoom, twee juristen, een politicoloog, een pr-specialist, een communicatie- en taalwetenschapper, en een voormalig parlementair journalist. Het adviseerde toen aan zo’n dertig relaties; bij de helft daarvan ging het nadrukkelijk om lobbies bij de overheid. Ad hoc-opdrachten accepteerde dit kantoor zelden: met de meeste klanten bestond een vaste (vertrouwens)relatie. Daarbij past dat dergelijke kantoren zich zelden nadrukkelijk extern willen pro-

fileren: amper of geen advertenties, geen folders of „direct mail” naar klanten. Men manifesteert zich indirect, bij voorbeeld door lezingen te geven. Ook door bewust voor een „low profile” te kiezen blijken dergelijke kantoren een bijzonder type binnen het landschap van adviesbureaus. Maar het meest onderscheidende zit toch onder meer in de opvatting van de taak en de personeelssamenstelling (vergelijk Twijnstra en Keuning, 1988).

De rol van adviseur overheidsbetrekkingen. Ten eerste is de rol van adviseur „overheidsbetrekkingen” een hele bijzondere. Zo’n adviseur is geen advocaat, want die treedt (mogelijk) voor iedereen in de arena; de externe lobbyist verliest zijn geloofwaardigheid door frequent van argumentatie en partij te wisselen en door voor tegengestelde belangen van uiteenlopende ondernemingen, of andere organisaties te strijden. De lobbyist kiest dus voor bestendigheid.

Geen dominante adviseur. Ten tweede is de externe adviseur over het algemeen geen dominante adviseur; de externe lobbyist is menigmaal slechts een souffleur en gids. De mate van actieve betrokkenheid bij een onderwerp verschilt overigens nogal. Dat hangt sterk samen met overwegingen van expertise binnen een kantoor en bij de klant, overwegingen van doelmatigheid in de relatie en overwegingen van effectiviteit bij het uitvoeren van acties. In elk geval moet de „goede” lobbyist zichzelf in de schaduw kunnen plaatsen. Daarom worden ex-politici wel ongeschikt geacht als extern adviseur; zij hebben immers per definitie geen „low profile” en kunnen veel effectiever als commissaris van een specifiek bedrijf lobbyen.

Zaakwaarnemers. Externe lobbyist zijn niet slechts een bijzondere (overigens heterogene) categorie in vergelijking met andere adviseurs, advocaten of ex-politici die als commissaris aandacht vragen voor een particulier belang. Zij zijn ook te onderscheiden van zogenaamde zaakwaarnemers. Een zaakwaarnemer is immers een persoon of institutie, die opkomt voor de belangen zoals hij die ziet van een bepaalde groep, zonder zelf tot die groep te behoren en zonder daartoe door die groep of vertegenwoordigers te zijn gekozen of aangesteld”. Zaakwaarnemers, als Amnesty International, richten zich veelal op lotsverbetering en/of emancipatie; ze worden niet aangezocht en zeker niet door hun „cliënten” voor hun inspanningen betaald. Dat is uiteraard met externe lobbyist wel het geval.

Inschakelen van een (interne en externe)-lobbyist. Omdat het inschakelen van een (interne en externe) lobbyist doorgaans geld kost, kan men licht vermoeden dat ook de inzet van lobbyist vaak een financiële achtergrond heeft. Subsidies, investeringen en voorzieningen zijn populaire lobby-onderwerpen. Vooral interessant zijn zaken die (nog) niet zo erg vastliggen en nog niet al te zeer door openbare meningsvorming zijn belast. Daar zijn overigens niet

alleen ondernemingen in geïnteresseerd; dat geldt evenzeer voor de lagere overheden. Een hoofdmotief voor de benoeming van een lobbyist voor een provincie of gemeente kan, naast een direct materieel belang, ook algemene onvrede over het contact met het politieke en ambtelijke circuit zijn. Deze overweging geldt dus voor ondernemers zowel als voor lagere overheden.

Soms worden lobbyisten ingeschakeld om iets tegen te houden. Een voorbeeld waarbij een lagere overheid en een onderneming elkaar op dat punt vonden is het volgende: „Toen het thuispellen van garnalen dreigde te worden verboden, heeft een van de provinciale lobbyisten een sterke campagne tegen de maatregel gevoerd in de Tweede Kamer: een visverwerkingsbedrijf in zijn provincie, dat de thuispellers in dienst heeft, zou door het verbod worden gedupeerd”. De (let wel: overheids) lobbyist toog daarom met de eigenaar van het bedrijf naar het Binnenhof. Bij de VVD spraken ze over de ondernemersproblematiek. D66 werd aangesproken op pragmatisch handelen, bij het CDA ging het om de afkomst en bij de PvdA benadrukte men de werkgelegenheid (De Later, 1988: 434). Men onderkende dat partijen een vraagstuk niet steeds hetzelfde definiëren en in dezelfde terminologie benaderen. Daarmee hangt samen dat politieke partijen ook andere symboolwoorden kennen; ze leggen in traditie en program verschillende accenten.

*Tactisch
inzicht.*

Die benadering bleek te werken. Succesvol lobbyen vraagt om tactisch inzicht. De lobbyist dient zich te kunnen verplaatsen in de gedachtenwereld van alle belangrijke actoren die bij de besluitvorming betrokken zijn. Maar we zien in dit voorbeeld nog iets opmerkelijks. Een provinciale lobbyist trad hier niet voor het provinciaal bestuur in het strijdperk, maar voor een derde, een bedrijf in de provincie. Ondernemingen kunnen, als dat zo uitkomt, dus soms ook gebruik maken van een overheidslobbyist in plaats van een eigen kracht of een ingehuurde professional, als die bij voorbeeld niet op stel en sprong beschikbaar of te duur mochten zijn.

Het ad hoc-karakter uit het voorbeeld is overigens meer uitzondering dan regel. Lobbyen is doorgaans niet te zien als een eenmalige daad van informeren, argumenteren en overtuigen. Zo werkt het meestal niet. Het is ook en vooral een proces om de geesten rijp te krijgen voor een standpunt: allereerst in een onderneming, later daarbuiten. Ook een lobby ten gunste van een specifiek onderwerp staat niet altijd op zichzelf. Die past nogal eens in een langer lopend proces van het bewerken van de publieke opinie. Zelfs als een lobby wel afgerond lijkt is er soms nog een opstanding na de dood.

Omdat een lobbyist niet alleen maar iets te vragen of te wensen, maar soms ook iets te bieden heeft, kan hij interessant zijn voor

*Ruil op de
politieke
markt.*

ambtenaren en politici. Hij beschikt (soms) over informatie die van vitaal belang is voor de beleidsvorming of -uitvoering. Lobbyen kan zo de vorm aannemen van een ruil op de politieke markt. Een lobbyist: „Door de hoogwaardige informatie die ik bied, krijgt een ambtenaar een kwalitatief beter rapport of beleid en een kamerlid een kwalitatief betere inbreng” (De Later, 1989: 43). Lobbyisten verlenen soms ook hand- en spandiensten zonder een directe tegenprestatie in het vooruitzicht te hebben, bij voorbeeld aan kamerleden. Zij helpen ze dan bij het maken van kamervragen, moties en amendementen. Maar dat is dan een investering in het opbouwen van een goede relatie voor in de toekomst: een soort ruil op termijn. Voor een druk bezet parlementariër is dit soms erg handig. Onderzoek onder ondernemingen toonde aan dat zij doorgaans weinig moeite hebben met deze ruiloriëntatie. De kamerleden zelf zijn er al evenmin ontevreden over.

De intermediaire organisaties zijn echter over het algemeen niet bijzonder enthousiast over het verschijnsel ondernemingslobby. Het betreft immers maar al te vaak een geïndividualiseerd belang en daar zijn ondernemersorganisaties niet voor. Zij, de intermediaire organisaties, richten zich op aandachtsgebieden van algemeen belang voor hun organisatie en hun leden. Generiek en specifiek beleid raakt deze organisaties, maar over specifiek beleid krijgt de Kamer nooit een helder beeld van de ondernemersorganisaties. Omdat specifiek beleid zich ook zelden richt op bedrijfstakken als zodanig, komt er meestal geen eenduidig antwoord uit de bedrijfstak. Bovendien kan specifiek beleid, dat gericht is op individuele bedrijfsbelangen, in conflict komen met generiek beleid waarmee collectieve belangen van een gehele bedrijfstak of -sector zijn gediend. Er blijft dus een zeker „gat” in de meningsuiting en daar springen individuele ondernemingen in, zeker als het gaat om specifiek beleid dat deze ondernemingen raakt.

*Lobbyisten
plaatsen zich
meer in de
schaduw.*

Wat leert de casus uit het begin van dit artikel ons? Is de in de casus genoemde Steinhauser wel of geen lobbyist? Steinhauser koos „geen low profile” want hij liet zich interviewen. Daarmee schond hij een elementaire regel van het lobbyen. Hij kan dus geen lobbyist zijn (en als hij het wel is, is het een slechte). Lobbyisten plaatsen zich meer in de schaduw. Ze behoren geen interviews over succes of falen van hun activiteiten te geven. Bovendien is het, voor zover wij weten, in Nederland geen gangbare noch incidenteel te verwachten praktijk dat de regering een kantoor in Noord-Holland als lobbyist in de arm neemt, ook niet voor een „Brusselse” lobby.

6. Voorwaarden, methoden en technieken

6.1. Condities

Om het opzetten van een lobby „überhaupt” zinvol te laten zijn, moeten wel enige voorwaarden vervuld zijn. Laten we deze condities eens op een rij zetten en vervolgens eens kijken naar de relevante methoden en technieken.

Interne organisatie. Ten eerste is een goede interne organisatie van belang, met name op drie punten. Men moet weten wat men wil en daar consistent in zijn, anders raakt men zelf in verwarring. Vervolgens is het vereist stabiel te zijn, zodat de ander weet wat men aan de lobbyist heeft. En volledig onmisbaar is de bereidheid tot compromisvorming; zonder dat zijn er geen zaken te doen.

Ten tweede moet er voldoende actuele en feitelijke kennis voorhanden zijn. Kennis van organisatiestructuren en beleid, zogeheten institutionele kaartkennis, is vereist. Maar ook de belangen rond een politiek strijdpunt dient men te kennen: wat willen anderen en waarom?

Ten derde is het noodzakelijk een onbevangen spelhouding te hebben: „geduldig bij vertragingen”, „vasthoudend bij wisselvalligheden”, „koel in de hitte” zijn woorden die in dit verband vallen.

Ten vierde moet men beschikken over voldoende hulpmiddelen. Hoe meer tegenspel te verwachten is, hoe meer middelen nodig kunnen zijn. Immers, ook anderen zijn actief en komen met brieven, onderzoeksresultaten en dergelijke.

Ten vijfde zijn bepaalde vaardigheden vereist: men moet in staat zijn de kennis up-to-date te houden en efficiënt kunnen optreden: in de kringen van overheid en onderneming heeft iedereen het al druk. Gevoel voor timing is ook belangrijk. Een lobby is kansloos als de beleidsvorming reeds in een eindstadium verkeert.

Ruilmiddelen. Ten slotte dient men over ruilmiddelen te beschikken en die ook te gebruiken: men opereert op een (politieke) markt. En dus dient men te ruilen: bijvoorbeeld voor het verstrekken van informatie steun terug geven of een coalitie aangaan. Wie niets te bieden heeft kan maar heel weinig vragen.

Al deze voorwaarden samen vormen een niet gering eisenpakket. Achter de beschreven casus van de vestigingsplaats van de Europese Bank gaat het belang van deze vijf condities schuil. Het lijkt te hebben geschort aan een goede interne organisatie (bankwereld, Amsterdam, Den Haag). Alleen premier Lubbers, als directe deelnemer aan het EG-topberaad, lijkt over een institutionele kaartkennis en dito geduld te hebben beschikt. Voldoende hulp- en ruilmiddelen

waren voor Nederland als kleine EG-lidstaat in verhouding tot het grote Duitsland waarschijnlijk niet voorhanden. Tenslotte kan het traditionele en spreekwoordelijk gebrek aan lobby-vaardigheden Nederland parten hebben gespeeld.

6.2. Methoden en technieken

*Direct versus
indirect.*

Opereren op de politieke markt is een professionele activiteit geworden. Daarbij is het ook van belang om zicht te hebben op de beschikbare methoden en technieken van lobbyen (zie Van Schendelen, 1988a). De methoden kunnen we onderscheiden met behulp van het criterium direct versus indirect. Directe methoden zijn: persoonlijk contact, eventueel informeel; een telefonisch gesprek; korte briefings in een memo; het organiseren van een bedrijfsbezoek; petitie en demonstraties; het bijwonen van hoorzittingen. Indirecte methoden zijn: onderzoeksresultaten presenteren; opereren via de brancheorganisatie; opereren via de Kamer van Koophandel; een lobbykantoor inschakelen; een naaste medewerker van een bestuurder of politicus benaderen; de rechter inschakelen; de media benaderen; het plaatsen van advertenties; steunacties bij verkiezingen.

*Vijf meest
effectieve
methoden.*

De vraag is natuurlijk wat in die baaierd van methoden de meest effectieve zijn. Ondernemers van grote ondernemingen noemen als de vijf meest effectieve methoden het persoonlijke gesprek, stappen via de brancheorganisatie, het organiseren van een bedrijfsbezoek, het presenteren van een onderzoeksrapport of een notitie, en tenslotte het voeren van een telefonisch gesprek. Als de vijf minst effectieve merkten zij aan het inschakelen van de rechter, werken via de Kamer van Koophandel, het bijwonen van een hoorzitting, het licht geven aan het eigen standpunt via de media en tenslotte het inroepen van de hulp van een externe consultant (zie Louwerse en Commandeur, 1988: 29; ook Van Schendelen, 1993a).

Evenmin heten effectief te zijn: steunacties bij verkiezingen en het plaatsen van advertenties, het aanbieden van petitie en het houden of bijwonen van demonstraties. Na het voorgaande laat zich dat licht begrijpen. Kiest men voor het inschakelen van een intermediaire organisatie, dan scoren, althans bij grote ondernemingen, branche-organisaties het hoogst. Werkgeversorganisaties blijken veel minder van belang voor de lobby-activiteiten van deze grotere ondernemingen als de KLM. Maar ook de branche-organisaties oogsten nogal wat kritiek: niet krachtig genoeg, te log om snel te reageren. Mede daarom gaan ondernemingen zich zelf op de politieke markt begeven. Een methode als het aangaan van een ad hoc-coalitie met andere ondernemingen kwam tot het midden van de

jaren negentig nog niet vaak voor, tenzij er een gezamenlijke bedreiging bestond en het strijdpunt onvoldoende door de branche werd behandeld. Ook de media schakelt men niet zo snel in: ondernemers zien de media als onbeheersbaar of in elk geval onvoorspelbaar; daardoor kan te gemakkelijk polarisatie optreden. Ook voor het inschakelen van een externe lobbyist moet blijkaar af en toe nog wat weerstand worden overwonnen. Van de grote ondernemingen had eind jaren tachtig de helft bij haar lobby-activiteiten nog nooit de hulp ingeroepen van een externe consultant/lobbyist. Er was nog geen aanleiding toe geweest of men achtte zichzelf bekwaam genoeg. Ondernemingen die er af en toe gebruik van maakten, deden dit vanwege de kennis van het bureau van de politieke markt en de contacten die zo'n bureau tot stand kon brengen.

*Issue-
verplaatsing.*

Tot zover de methoden; de technieken zijn daar slechts in min of meer arbitraire zin van te onderscheiden en niet veel anders dan de in het politieke proces gebruikelijke. „Issue”-verplaatsing is een veelgebruikte techniek. Men creëert als men dreigt te verliezen een andere kwestie ter afleiding. Een andere, ook elders veel gebruikte, techniek is pogen de eigen probleemdefinitie ingang te doen vinden: dan wordt het strijdpunt sluipenderwijs in de eigen zin geherformuleerd. Een in de context van overheid en onderneming uiterst relevante techniek is, als aan overheidsingrijpen niet te ontkomen lijkt te zijn, aanbieden tot zelfregulering over te gaan.

6.3. Overheidsniveau

De keuze voor een bepaalde methode of techniek kan afhangen van het overheidsniveau waarop men opereert. Dat komt omdat de cultuur per niveau kan verschillen, net als de procedures. Dit blijkt uit onderzoek onder 20 lobbyisten en 15 EG-politici naar lobbyen bij de EG. Tot de bijzondere effectief geachte benaderingen bleken op dat niveau te behoren: het persoonlijke gesprek, het publiceren van onderzoeksresultaten en het spreken op hearings (Groothuis, 1988). Volgens dezelfde lobbyisten en politici zijn een briefschrijfcampagne, een pr-campagne en het ondernemen van juridische stappen op dit niveau duidelijk minder effectief. Bovendien dient een lobbyist hier zich niet op alle organisaties te richten. Lobby-organisaties beschouwen de Europese Commissie als het belangrijkste orgaan, en niet het parlement (EP). Het is daarom noodzakelijk vooral op de hoogte te blijven van wat zich op dit niveau afspeelt. De Raad van Ministers en het Europees Parlement zijn van veel minder belang, zij het dat dat niet altijd geldt voor het parlement op een vroeg moment in de besluitvorming. Vooral een rapporteur van het par-

lement is vatbaar voor externe informatie. Deze is door de EP-commissievergadering opgedragen een rapport op te stellen naar aanleiding van een commissievoorstel of bij wijze van initiatief van het parlement zelf. Lobbyisten kunnen daar op inspelen. Soms maakt een commissie, die over een rapport beraadslaagt, overigens gebruik van hearings, waarop ook de lobbyist zich kan uiten. Persoonlijk contact blijkt ook hier op allerlei momenten erg belangrijk (uitvoerder Buitendijk en Van Schendelen, 1994).

Politieke cultuur. Aandacht voor de methoden en technieken van de lobbyist is in zoverre voor de (niet persoonlijk lobbyende) ondernemer interessant omdat blijkt dat ondernemers, dat wil hier zeggen: leden van raden van bestuur, en directieleden, een lobby legitiem vinden mits en voorzover de methoden en technieken legitiem zijn. Men houdt in dat verband scherp het oog op de landelijk geldende politieke cultuur. Het verschaffen van financiën aan ambtenaren en bestuurders wordt in Nederland bij voorbeeld vrij algemeen als onaanvaardbaar beschouwd, maar het komt desalniettemin voor. De discussie over bestuurlijke en ambtelijke ethiek is recent, door enige corruptiegevallen, verhevigd. Codes voor bestuurders en ambtenaren zijn evenwel niet voldoende om onaanvaardbaar gedrag in te perken. In het buitenland zijn die normen soms anders (smeergelden), en het laat zich vermoeden dat de in het buitenland operende onderneming zich aanpast aan de ter plaatse geldende politieke cultuur, maar daarover is men begrijpelijkerwijs vrij zwijgzaam. Overigens komt „heersende ethische praktijk” ook in het buitenland meer ter discussie.

7. De plaats van het lobbyen in de organisatie

7.1. Visie van leidinggevenden, volksvertegenwoordigers en adviseurs

In toenemende mate een aanvaarde praktijk. Wat is de positie van het lobbyen in de organisatie? Daarover is, zij het versnipperd, wel wat bekend. Het onderhouden van overheidsbetrekkingen, onder meer via lobbies is in toenemende mate een aanvaarde praktijk binnen individuele organisaties aan het worden. Onderzoek onder grote ondernemingen (waaronder KLM, AKZO en VENDEX) toonde aan dat de overheid „in principe wordt toegelaten tot de voor de onderneming relevant geachte omgeving, waarop zij zich bij haar strategische bepaling (mede) moet oriënteren”. Men ziet de overheid steeds minder (of niet meer) als een vijandig systeem. Maar de stap van inzicht naar feitelijke actie is nog niet overal gemaakt, zo blijkt. „Van een gestructureerde oriëntatie

*Integraal deel
van de onder-
nemingstaak.*

op overheidsbeleid bij het bepalen van de ondernemingsstrategie blijkt echter slechts in een minderheid van de onderzochte ondernemingen sprake te zijn" (Leyer, 1987: 177). Zit het overheidsbeleid (nog) niet in het hart van de strategievorming van veel van deze ondernemingen, vele onderhouden wel betrekkingen met overheden op basis van concrete plannen en getroffen voorzieningen. In 11 van de 27 in 1987 onderzochte ondernemingen waren de „overheidsbetrekkingen” geïnstitutionaliseerd door middel van een aparte afdeling, commissie of functionaris. Er is in Nederland sinds 1975 sprake van een toenemende aandacht voor de overheid als omgevingscomponent van het ondernemingsbeleid. Maar in menige onderneming is, zoals dat bij voorbeeld in de V.S. wel het geval is, nog geen sprake van een „new public affairs function” in de volle breedte. Bij de meeste ondernemingen is men echter al wel van mening dat het opzetten van een lobby tot een integraal deel van de ondernemingstaak kan behoren.

1. Overheidsbeleid beïnvloedt de commerciële resultaten van een onderneming. Lobbyen is dus een noodzaak.
2. Bij politici en ambtenaren bestaat soms gebrek aan kennis en informatie. Ze moeten daarom worden geïnformeerd opdat de belangen van de onderneming niet uit onwetendheid over het hoofd worden gezien.
3. Informatie-uitwisseling is als zodanig goed. De uitwisseling is nodig voor „goed” overheidsbeleid en „goed” ondernemingsbeleid.

De redenen om te lobbyen zijn in de loop der jaren iets verschoven. Van allerlei rijksbeleid zijn immers de financiële aspecten nader bezien (heroverwegingen, bezuinigingen, meer controle). Wensen uit de samenleving worden niet meer a-select ingewilligd en allerlei wensen worden niet meer gehonoreerd. Dit dwingt allerlei organisaties, ook de branche- en werkgeversorganisaties, tot keuzen „als gevolg waarvan vroeger gemakkelijk verworven eenstemmigheid nu verbroken wordt door tegenstrijdige belangen binnen de eigen kring”. Menige onderneming moet dus nu zelf op zijn tellen gaan passen. Het is immers niet meer vanzelfsprekend dat de eigen intermediaire organisatie een standpunt uitdraagt dat de individuele onderneming tot het zijne zou willen maken. Is er zo’n zwaarwegend verschil in posities, dan valt een ondernemingslobby ter correctie van de ondernemerslobby te overwegen. Door de bril van een parlementariër gezien heeft zo’n bedrijfslobby in vele gevallen ten doel om:

- „de eigen vrijheidsmarges te verruimen en die van anderen te versmallen;

- bepaalde orders, die afhangen van publieke besluitvorming, te verwerven;
- financiële begunstiging te verkrijgen” (Zijlstra, 1988: 22).

*Visie van
externe
adviesbureaus.*

Dat waren achtereenvolgens de optieken van enige (grotere) ondernemers en parlementariërs. Maar er is ook de visie van externe adviesbureaus. De al eerder genoemde Bennis (1988: 13) zei zich met zijn kantoor meer bezig te houden met wetgeving dan met overheidsopdrachten aan het bedrijfsleven. Als voorbeelden van lobbies om wetgeving te beïnvloeden noemde hij: de accijnswetgeving voor tabaksprodukten, de herziening van de wet op het consumptief krediet, de relatie tussen ruimtelijke ordening en vestigingsbeleid van de zelfbedieningsgroothandel en de concurrentieverhoudingen. Een derde categorie van onderwerpen had betrekking op strijdpunten in de relatie tussen het bedrijfsleven de overheid en andere delen van de samenleving: de boycot van bedrijven die leverden aan Zuid-Afrika en gemeentelijk beleid op dat punt; het verlenen van boorvergunningen aan oliemaatschappijen in de omgeving van het waddengebied; grindwinning en andere ontgrondingen etc. De opdrachten verschilden inhoudelijk en procedureel zeer. Een procedureel verschil heeft gevolgen voor de categorie functionarissen waarmee contact ontstaat: bij een voorontwerp van wet is de (lobby-) vooral gericht op het betreffende departement, bij een wetsontwerp op het parlement. Het „wat” van een lobby maakt dus uit voor „het waar”.

7.2. Lobbyen op welke beleidsterreinen?

*De mening
van het top-
management.*

De vraag is natuurlijk welke beleidsterreinen door organisaties van het grootste belang worden geacht; aan de hand daarvan kan men immers voorspellen over welke kwesties gelobbied zal worden. We beperken ons tot de mening van het topmanagement van de grote ondernemingen. Groot belang werd toegekend aan de volgende terreinen. In afnemende mate van belang: 1 fiscaal beleid; 2 Europees integratiebeleid; 3/4 loon- en inkomensbeleid; beleid inzake buitenlandse betrekkingen; 5 subsidies; 6/7 sector-structuurbeleid; milieu-beleid; 8 exportbeleid; 9 prijsbeleid; 10/11 innovatiebeleid; consumentenbeleid; 12/13/14 arbeidsmarktbeleid; energiebeleid; ruimtelijk ordeningsbeleid; 15 regionaal beleid; 16 landbouwbeleid; 17 onderwijsbeleid; 18 ontwikkelings-samenwerking; 19 vrede- en veiligheidsbeleid (zie Kouwenhoven, 1986: 378).

Van vrijwel geen belang was volgens deze grote ondernemingen ten tijde van het onderzoek: vrede- en veiligheidsbeleid, landbouwbeleid en consumentenbeleid. Dit zijn dus terreinen waarop het in de rede

ligt weinig lobbies door deze ondernemingen te verwachten. Dat mag echter niet voor het bedrijfsleven in het algemeen geconcludeerd worden: wie denkt niet bij het landbouwbeleid aan het zogenaamde Groene Front?

Ook de departementen bleken, in de ogen van deze ondernemers, niet allemaal van evenveel gewicht. Daarnaar vragen lijkt op het eerste gezicht niet zo relevant, omdat beleidsterreinen aan departementen gekoppeld zijn. Kent men de waardering van het beleidsterrein, dan kent men de waardering van het bijbehorende departement, zou men zeggen. Het is echter maar de vraag of ondernemers dat verband altijd goed kunnen leggen. Per slot van rekening is een van de redenen waarom men een professionele lobbyist inschakelt gelegen in het feit dat de ondernemer zelf maar nauwelijks weet bij welk overheidsloket hij zijn moet. Departementen waarmee deze grote ondernemingen naar hun zeggen vaak contact hadden waren: Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Financiën, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Interessant is het op te merken dat het op twee na belangrijkste onderwerp (loon- en inkomensbeleid) valt onder een niet genoemd ministerie, namelijk Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En het als eerste genoemde onderwerp (fiscaal beleid) valt onder een departement dat zelf pas op de op één na laatste plaats komt. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare inconsistentie is wellicht te zoeken in het onderscheid tussen het zuiver politieke en het ambtelijk-bestuurlijke circuit: mogelijk benadert men voor sommige onderwerpen eerder politici dan ambtenaren. Dat zou betekenen dat het aangrijpingspunt voor een lobby niet alleen procedureel bepaald wordt, zoals we hiervoor al opmerkten, maar ook inhoudelijk.

8. Lobbyen bij welke overheid?

De meeste lobbies richtten zich in de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig nog op de nationale overheid. Bewindslieden worden eerder en meer benaderd dan leden van het parlement. Maar over het algemeen bestaat er bij ondernemers een duidelijke voorkeur voor het benaderen van ambtenaren boven politici: ambtenaren zijn een constante factor, hebben kennis van zaken en zijn (meer) georiënteerd op een lange termijn. Politici wisselen sneller van functie, beschikken over het algemeen over minder (detail-) kennis, en zijn gevoelig voor de media. De stelling dat de lobbies uitsluitend gericht zouden zijn op topambtenaren moet verworpen worden. On-

ondernemingen richten zich ook op lagere ambtenaren. Begrijpelijk: de tijd van topambtenaren is schaars.

Uiteraard richten ondernemingen zich ook op provincies en gemeenten, maar in mindere mate dan op de departementen. Dit geldt althans voor grotere ondernemingen.

Na de periode 1975-1980 zijn niet alleen de lobbies die zich richten op de departementen toegenomen, maar ook die op „Brussel”, dus op de EG, intussen de Europese Unie geheten. De EG was rond 1985-1987 nog amper in beeld: veel ondernemingen vertrouwden op de collectieve belangenbehartiging van hun branche-organisaties. Maar dat is daarna veranderd. De lobby bij de EG is in de jaren tachtig en negentig versterkt. Het is „booming business” geworden. Iedereen die meetelt en wat van Brussel wil, heeft er „mannetjes” zitten: Philips, AKZO, Hoogovens, maar ook de tabaksindustrie en de produktschappen Vee en vlees, en Pluimvee en eieren (zie voor een overzicht Van Schendelen, 1993a). De redenen laten zich raden.

Zwaartepunt. Ten eerste, het zwaartepunt van de politieke besluitvorming ligt steeds meer in Brussel. De EG heeft steeds meer beleidsterreinen onder de hoede genomen, die deels later geïmplementeerd worden in nationaal beleid. De nationale besluitvorming wordt ingebed in Europese randvoorwaarden, bijvoorbeeld over gezondheidszorg. Wie dus invloed wil hebben op nationaal beleid moet er bij de discussie over EG-beleid (dat later waarschijnlijk nationaal doorwerkt) al „bij” zijn. De route naar Brussel is „korter” dan naar Den Haag. Dat geldt bijvoorbeeld voor landbouwvraagstukken, media- en technologiebeleid. Wie van onderdelen van nationaal beleid af wil komen, kan ook de Brusselse route volgen: wordt binnen de unie Europees beleid ontwikkeld dan volgt daarna immers vaak weer nationale aanpassing.

Winnen. Ten tweede, er valt veel te winnen. Brussel verdeelt niet alleen opdrachten maar ook forse subsidies. Over de hoogte van de subsidies en de verdeelcriteria vindt een discussie plaats en er is dus plaats voor beïnvloedingspogingen in de arena. Dat was bijvoorbeeld in '93-'94 het geval met EG-steun voor delen van het Nederlands platteland, zoals de Peelregio. Is het beleid eenmaal in uitvoering en wil men in aanmerking komen voor door de EG zelf te verdelen subsidie, dan dienen (project-) voorstellen bij een Brussels bureau ingediend te worden. Dit kan soms vergezeld gaan van nationale of regionale lobby. Veelal is overigens samenwerking nodig tussen allerlei Nederlandse overheidsorganisaties, wil men een voorstel laten voldoen aan alle criteria en winnen.

Ten derde, voor grote bedrijven valt er in Brussel geld te verdienen aan de subsidiestromen, maar belangrijker is dat bedrijven door in-

- Voordeel.* vloed uit te oefenen op regelgeving voordeel kunnen krijgen. De EG zet hier en daar de standaard, zoals bij HDTV op mediagebied. Het is dan zaak om vroeg de eigen visie op tafel te leggen, aldus- desgevraagd- een oud-vice-president van Philips die jarenlang binnen het bestuur de EG als aandachtsgebied in portefeuille had. De afzetmarkt staat op het spel. Multinationale bedrijven hadden dat al lang in de gaten; zij zitten al jaren in Brussel. De voorwaarden die „Brussel” stelt, beïnvloeden het functioneren en de concurrentiekracht van deze en andere bedrijven.
- Andere kanalen.* Een vierde reden is het ontbreken van bepaalde andere kanalen dan lobby. Men moet als het ware wel tot lobby overgaan bij gebrek aan alternatief. Nationale netwerkverbindingen als de link tussen landbouworganisaties, vertegenwoordigers hiervan in de nationale regering, het nationale parlement en het departement ontbreken in Brussel vrijwel. Het Europees parlement heeft weinig nationale vertegenwoordigers en bijgevolg ook weinig parlementariërs die sterk zijn in sectorkundigheid. Op het parlement en overleg met parlementariërs kan men dus niet alleen vertrouwen, althans dit geldt sterk voor multi-nationale ondernemingen. Bovendien is het parlement tot het midden van de jaren negentig vrij krachteloos. Daardoor moeten allerlei organisaties zelf initiatief nemen, zoals vanuit de leiding van diverse grote ondernemingen desgevraagd ook nadrukkelijk naar voren wordt gebracht.
- Dynamiek.* Een vijfde reden betreft de dynamiek van de EG. Het zgn. Witboek-1992 (vrijheid van verkeer, kapitaal en goederen tussen de lidstaten) heeft veel onderwerpen op de agenda geplaatst. Dat leverde tientallen dossiers op. Wil (de) men die volgen? Volgen en wellicht anticiperen is onvermijdelijk. Als veel organisaties en lobbyisten erop afkomen, ontstaat een „multiplier”-effect: hoe meer lobby, hoe meer circuits, hoe meer voordeel kan toevallen aan anderen, hoe meer noodzaak om zich te roeren en betere lobby te bedrijven. Het aantal lobbyisten in Brussel werd rond 1990 al op om en nabij 10.000 geschat.
- Complexiteit.* Een zesde reden voor lobby is de complexiteit van de „Brusselse” besluitvorming (Van Schendelen, 1992). Vergeleken met de Haagse arena verschilt de Brusselse in bepaalde opzichten. Klijn tot voor kort lobbyist voor een chemieconcern met standplaats Brussel, is van mening dat telefoneren vanuit Nederland naar Brussel ineffectief is; men wordt van het kastje naar de muur gestuurd. Om in Brussel te lobbyen met men er zijn (zie Van Schendelen, 1993a). Ook voor de coalitievorming (in bepaalde sectoren). In Brussel is bovendien sprake van veel meer met elkaar wedijverende actoren uit vele landen. Dat vraagt om zorgvuldigheid in optreden en het voldoen aan andere vereisten, anders ligt men er al op voorhand uit.

Er is verder sprake van schaalverschil. Een belangrijke speler (qua omvang van de achterban of positie in een grote sector) in het Haagse stelt op Europees niveau al gauw niet veel voor. Zij kunnen daardoor in klaaglijkheid over het politieke spel vervallen en zo hun positie verzwakken. Het vermijden hiervan is mogelijk maar dat vraagt politieke professionalisering. Men moet het spel leren spelen. Maar . . . lobbyen leent zich niet makkelijk voor generalisaties. Elke lobby is anders.

Professionalisering levert opnieuw een argument op voor de lobby-drukte in Brussel, het vijfde argument.

9. Succesvolle en falende lobbies

9.1. Wat is succes?

Effectieve lobbies. Voorbeelden van intensieve lobbies in de periode 1975-1994 vindt men op het gebied van de steunverlening aan individuele ondernemingen, met als bekendste casus het Rijn-Schelde-Verolme-concern (RSV). Op dit terrein vindt men ook de voorbeelden van hele effectieve lobbies, volgens het kamerlid Van Iersel (1988: 18). Aan individuele bedrijven zijn immers vele miljoenen guldens steun verstrekt. Een recenter voorwerp van een effectieve lobby is de nieuwe Elektriciteitswet. De opzet daarvan is gewijzigd als gevolg van overleg tussen bedrijfsleven en electriciteitsmaatschappijen met het parlement.

Een bekend succescriterium vanuit het perspectief van de organisatie die de lobby start(te), is of er voordeel behaald is, bijvoorbeeld een subsidie is binnengehaald die men zonder lobby niet verkregen had. Er worden in de praktijk ook wel andere succesindicatoren gebruikt (zie Van Schendelen, 1993a). Een dergelijke indicator is of een organisatie erin slaagt de positie in een arena te versterken, bijvoorbeeld door een probleem op de agenda te krijgen of doordat de krachten in een sector gebundeld worden. Zo kan men niet direct, maar wellicht wel op termijn „winst” boeken. Weer een geheel andere indicator is de mate waarin de lobby interne effecten in de eigen organisatie heeft. Denk aan kennisverwerving over regelgeving vanuit Brussel, of over de condities om effectief te lobbyen.

Gemengde lobby-resultaten. Veelal zal de lobby niet succesvol zijn volgens het strenge invloeds-criterium. Vaker zal sprake zijn van gemengde lobby-resultaten: in een spel waaraan meerdere spelers deelnemen zijn immers volledige winnaars of totale verliezers zeldzaam. Een bekend voorbeeld van een gemengd resultaat vormt de Philips-lobby ten aanzien van de

Europese invoering van HDTV. In deze lobby kreeg Philips slechts gedeeltelijk zijn zin, mede als gevolg van het taaie verzet van vrije-marktkampioen Engeland.

Faseverschil. Het vaststellen of een lobby succesvol is of niet is in het algemeen een heikele aangelegenheid. Men bedenke dat het om politieke besluitvorming gaat. Dat wil zeggen dat wat vandaag verlies lijkt morgen winst kan zijn en omgekeerd. Men kan nooit weten wat er gebeurd zou zijn zonder dat er gelobbied was, en er bovendien een (soms groot) faseverschil is tussen de lobby-inspanningen en het uiteindelijke resultaat. Desondanks overheerst de indruk dat lobbyen „heel effectief” is. Anderzijds kennen kamerleden, ambtenaren en lobbyisten zichzelf doorgaans slechts een beperkte invloed toe. Die tegenstrijdigheid kan een uiting van de geldende spelcultuur zijn. In zo’n cultuur is het onverstandig zichzelf op de borst te slaan. De winnaar van een politieke slag moet niet openlijk triomferen, want dat zet kwaad bloed en dat verslechtert weer de uitgangspositie voor een volgende slag. Hij moet zijn winst incasseren en bedenken dat politiek een gevecht is dat nooit wordt beëindigd: er komen altijd weer nieuwe slagen. Bovendien is er op een goed werkende markt, ook op een politieke markt, zelden een overduidelijke winnaar: in het ideale geval is er een collectief optimum, dat wil zeggen: winst voor elke betrokken partij. Of de politieke markt nu altijd wel zo goed functioneert is te betwijfelen, maar er blijft alle reden voorzichtig te zijn met generalisaties.

9.2. Succes- en faalfactoren

Relevant strijdpunt. Overheidsdienaren oriënteren zich bij hun beslissingen vooral op de positie die een private organisatie heeft ten opzichte van een voor de overheid relevant strijdpunt en op de standpunten van een organisatie terzake. Traditioneel verwoorden branche-organisaties die standpunten. Om succesvol te kunnen lobbyen dient een bedrijf zich dus bewust te zijn van de strijdpunten die aan de orde (kunnen) komen, de relevantie hiervan voor de eigen organisatie en het eigen standpunt terzake.

Timing is, zoals we al eerder opmerkten, heel belangrijk. Bij een te late reactie kan de kans invloed uit te oefenen verkeken zijn, omdat een strijdpunt het lobby-gevoelige deel van zijn levenscyclus al doorlopen heeft. Dan zijn er al concept-beleidsvoornemens geformuleerd en heeft allerlei overleg al plaats gehad. Ingrijpende koerswijzingen door een lobby zijn dan niet meer te verwachten. Een organisatie die effectief wil lobbyen dient dus alert te zijn, en zich eventueel te verstaan met anderen, bij voorbeeld branchegenoten. De ambtelijke en

bestuurlijke wereld is niet op alle momenten ontvankelijk voor informatie en opinies: op een gegeven moment zit „de zaak dicht”. Dit geldt ook voor parlementaire sectorspecialisten. Iedere lobby kan een zeker effect sorteren. Een lobby die niet doordacht is, is „geritsel in de marge”.

*Handhaven
van beleid.*

Dat is dus een belangrijke succesfactor. Eerder werden al terloops enkele andere factoren genoemd, zoals de relevantie van een beleidsstrijdpunt voor de onderneming, het kiezen van het juiste moment in relatie tot de fase waarin de levenscyclus van een beleidsinitiatief zich bevindt, het beschikken over een consistent standpunt, en de beschikbaarheid van ruilmiddelen. Daarnaast is „de kans van slagen groter naarmate het onderwerp (. . .) „technischer van aard is, niet in de openbaarheid is (geen media-aandacht), gericht is op het handhaven van beleid (in plaats van op beleidswijziging) en geen conflicterende belangen oproept”, aldus De Later (1989: 43). In de sfeer van de middelen is, volgens een auteur, „het belangrijkste middel dat werkgevers tot hun beschikking hebben om hun wensen te laten vervullen, (. . .) argumentatiekracht” (Van de Ven, 1988: 31). Lobbyen is argumenteren, en niet slechts pressie uitoefenen. En: „Wij hoeven niet te dreigen. Het argument is ons wapen” (Van de Ven, 1988: 33).

Dat klinkt nobel en rationeel, maar in het politieke proces (en bureaupolitiek is ook politiek) zijn de inhoudelijk goede argumenten zelden voldoende. De door de lobbyist aangevoerde argumenten moeten ook overtuigen. Een middel daartoe is „positief labelen”. Een voorbeeld daarvan is de Philips-lobby „1992: reciprociteit van de vrijhandel”. Reciprociteit, wederkerigheid, is een label dat positieve gevoelens oproept en daarom goed gekozen lijkt. Veel beter in elk geval dan selectief protectionisme, of iets dergelijks, dat, semantisch gezien, hier de lading even goed zou dekken. Nieuwe (positieve) labels zijn nuttig; politici nemen nogal eens graag een nieuw woord over. De lobbyist speelt daarop in: een nieuw, pakkend label vergroot de kans op acceptatie van een idee of een wens.

Om te overtuigen is echter niet alleen de boodschap en de verpakking daarvan van belang. De afzender doet er eveneens toe. Het is makkelijker te lobbyen voor een organisatie die ergens de grootste, bijna de grootste of bijkans de enige in is. Zo heeft Philips bij het lobbyen voordeel van het feit dat het een zeer grote werkgever is. Een professionele externe lobbyist moet zich, om succesvol te kunnen zijn, afvragen voor welk strijdpunt hij in het strijdperk treedt en welk niet. Hij moet zuinig zijn: „het floret elegant hanteren”. Voor van alles en nog wat lobbyen voor eenzelfde bedrijf maakt de lobby tot een „bot” middel. Dat hij door voor van alles en nog wat in het

strijdperk te treden veel entree krijgt, is over het algemeen minder belangrijk dan dossier- en procedurekennis en argumentatiekracht. Voor succes zijn toonzetting en frequentie eveneens zeer belangrijk: „te veel” en „te vaak” wekt irritatie, volgens lobbyisten. Een onzekere presentatie werkt al evenmin. Men moet als zelf zeer overtuigd overkomen. Onzekerheid blijkt aan de ander kant van de tafel opgevat te worden als het beschikken over alternatieven voor het ingenomen standpunt. De kop boven een artikel over lobbyen voor ondernemingen luidt dan ook niet zonder reden: „onze filosofie is: biedt nooit een alternatief” (Van de Ven, 1988).

9.3. Specifieke factoren

De succes- en faalfactoren zijn niet voor een „gemiddelde” lobby op elk overheidsniveau gelijk. „Brussel” vergt in een aantal opzichten een andere aanpak dan lobby van een organisatie uit een gemeente bij het bestuur van diezelfde gemeente. We geven enkele voorbeelden van kenmerken van lobby richting „Brussel” (zie Van Schendelen, 1993b; 1994).

Ten eerste is de lobby vanuit Nederland veelal versnipperd. Iedereen wil zelfredzaam zijn en een eigen lobby voeren. Soms geldt dat voor private organisaties, maar niet zelden ook voor grotere gemeenten en afzonderlijke departementen. Coördineren lijkt wel het laatste wat men in Nederland wil. Daarmee benadelen deze organisaties zich en ze overschatten zichzelf, want wat als organisatie in Nederland qua grootte en aandacht krijgen in de media wat voorstelt, betekent vrijwel niets in de Brusselse arena. Organisaties met eenzelfde belang zouden hun krachten juist moeten bundelen. Het advies luidt: doe niet op eigen houtje wat beter samen kan. Een departement moet niet te gauw denken dat de lobby over energiebeleid uitsluitend een kwestie van Economische Zaken (EZ) is, en afstemming met Buitenlandse Zaken onnodig is omdat bij EZ een directoraat-generaal Energie bestaat.

Ten tweede, grote private organisaties die lobby richting Brussel bedrijven moeten zorgen voor rugdekking. Philips onderhield daarom nauw contact met het ministerie van Economische Zaken bij zijn HDTV-lobby, maar ook om voelhorens in de Europese minister-raad te hebben (Van Schendelen, 1993a: 90).

*Niet teveel
juichen over
succes.*

Ten derde, is het gewenst om niet of niet teveel te juichen over succes. Lobby is geen voetbalwedstrijd. Flevoland toonde zich wel erg blij met een forse subsidie. „Wie erg hard juicht, heeft teveel gekregen” (Van Schendelen, 1994: 9). Misschien bezuurt men dat de volgende keer.

Ten vierde zijn prioriteiten gewenst. Wie veel dossiers bijhoudt en achter veel dossiers aan jaagt, kan op beslissende momenten te laat komen. Lankmoedigheid is evenmin gewenst. Binnenlandse Zaken ontdekte het dossier „Europees alarmnummer” bijna gelijk met het gereedkomen van een nationaal alarmnummer. Te laat dus.

Ten vijfde moet men de tijd nemen voor de omgang met allerlei Brusselse betrokkenen. Informeel contact is belangrijk. Dat betekent dat men bij tijd en wijle in Brussel moet zijn. Schriftelijke communicatie volstaat niet.

Dat waren enkele lessen uit een veel groter aantal. We gaven ze bij wijze van voorbeeld. Dergelijke overheidsspecifieke lessen zijn ook te geven voor lobby bij andere overheden.

Kijken we nog eens naar vorenstaande lessen dan valt op dat versnipperde lobby een bij gemeenten duidelijk minder belangrijk punt is; de lokale arena is kleiner en georganiseerde betrokkenen met gelijke belangen kennen elkaar veelal. Informeel contact kan ook lokaal van belang zijn, maar is ook minder problematisch, opnieuw omdat de lokale arena kleiner is dan de Brusselse. Timing is ook lokaal van betekenis, maar het aantal bij te houden dossiers zal kleiner zijn, zodat een organisatie die wil lobbyen minder gauw het overzicht verliest. Maar er kan natuurlijk ook lokaal veel misgaan. De ene lobby is de andere niet. Men hoede zich voor teveel generalisatie.

10. Waardering en te verwachten ontwikkelingen

Zoals bij alles is de waardering van het lobbyen afhankelijk van het standpunt van de beoordelaar. Bezien vanuit het gezichtspunt van de betrokkenen op de politieke markt is het oordeel tegenwoordig doorgaans positief. Voor de onderneming past lobbyen, mits de methode maatschappelijk gezien legitiem is, in de gereedschapskist waarmee de markt bewerkt wordt. De politicus is gediend met informatie en met hand- en spandiensten, en de beroepslobbyist verdient er zijn brood mee. Vond hij het een onoirbare bezigheid, dan had hij wel een andere stiel gekozen.

Er worden ook wel klachten geuit. Van ambtelijke zijde wordt wel eens geklaagd over de grote drukte door de toename van lobby, zeker in Brussel. Sommige parlementariërs hebben niets tegen lobby maar wel tegen amateuristische lobby, die zij waarnemen.

Los van de directe betrokkenheid kan men ook opmerken dat lobbyen past binnen, althans niet strijdig is met een competitieve democratie-opvatting. Uit de concurrerende meningen kan een opti-

mum volgen, is dan de gedachtengang, mits de kwaliteit van de argumenten de doorslag geeft. We hebben gezien dat dat niet per definitie bij een lobby het geval is (de verpakking van de boodschap, de zender, de mate van geïnformeerdeheid, de timing enzovoort spelen immers mee), maar dat soort manco's vertonen verkiezingscampagnes en parlementaire debatten ook.

*Het bezwaar
van de
eenzijdigheid.*

Ernstiger wellicht is het bezwaar van de eenzijdigheid. Een lobby is het eenzijdig naar voren brengen van een bepaald belang. In de lobby-literatuur wordt dit de „mobilisation of bias” genoemd, het mobiliseren van vertekening. Op dit punt kan men tegenwerpen dat vele lobbies ook vele belangen naar voren brengen. Analooq aan de kritiek op de vrije markt kan men zeggen dat lobbyen tot een optimale besluitvorming kan bijdragen, mits er op de politieke markt maar geen entreebelemmeringen zijn en de marktpartijen ongeveer even sterk zijn. Eén lobby kan men een ramp noemen, maar duizend lobbies een zegen voor de democratie. Lobbyen is uiteraard schadelijk wanneer stelselmatig andere belangen die ook behartigd zouden moeten worden, maar waarvoor niet gelobbied wordt, minder of zelfs niet in de afweging betrokken worden. Dat kan ook gebeuren als bepaalde lobbies sterk geprofessionaliseerd zijn en de tegenstanders van hun belang nieuwelingen zijn en/of amateuristisch te werk gaan. Dan worden een redelijke machtsverspreiding en het pluralisme in gevaar gebracht. Van de lobby bij de Europese Unie kan men zeggen dat deze niet representatief is maar eenzijdig: de lobbies van grote private organisaties liggen voorop. Vooral multinationale private organisaties zijn al lang op „Brussel” georiënteerd. Euro-parlementariër A.Metten meldde in 1990 dat van 150 verzoeken die hij in 3,5 maand ontving negentig procent toe te rekenen was aan de industrie.

*Overschrijden
van ethische
grenzen.*

De beslotenheid waarin een en ander zo ipso zich afspeelt, verdraagt zich minder goed met de hier te lande dominante opvattingen over democratie. Daar zit ook het gevaar van het overschrijden van ethische grenzen in. Door het ontbreken van publieke controle en openbaarheid worden hoge eisen gesteld aan het vermogen van betrokkenen zichzelf niet op een hellend vlak te begeven. Daardoor kan, in extreme gevallen, het „argumenteren, overtuigen en daardoor beïnvloeden” verworden tot het betalen van smeergeld en aldus overtuigen en beïnvloeden. Van dat soort aberraties zijn voor wat betreft ons land gelukkig amper voorbeelden te geven, maar voor het buitenland helaas meer. De huidige politieke deconfiture van Italië spreekt hier boekdelen. Blijkbaar bepaalt de heersende politieke cultuur de grenzen tussen wat wel en niet oirbaar is. En

omdat de politieke cultuur variabel is, zijn de grenzen variabel en veranderlijk.

Smeergeld betalen kunnen ideële maar armlastige organisaties als Amnesty International (die óók lobbyen) natuurlijk niet. Is die vaststelling, en gelet op de grotere fondsen waarover (grote) private organisaties kunnen beschikken, in samenhang met het vermoeden dat in het schemergebied van de openbaarheid onoirbare praktijken toch wel voor zullen komen er de oorzaak van, dat in de publieke oordeelsvorming een negatiever oordeel over ondernemers- en ondernemingslobbies dan over andere lobbies bestaat? Het is mogelijk. Consistent is het oordeel in elk geval niet; als in alle gevallen tenminste dezelfde ethische regels in acht worden genomen. Gebeurt dat, dan kan men private organisaties niet het recht ontzeggen te doen wat andere sectoren als de onderwijs- en welzijnswereld en ook de vakbeweging en het Groene Front zich al veel langer permitteren. Waarom zij wel en de bedrijven niet?

Het lijkt er echter op dat lobbyen (waarvan iedereen wist dat het gebeurde, maar waarvan slechts een enkeling dorst toe te geven dat hij het deed) steeds meer geaccepteerd gaat worden; ook het lobbyen door en voor private organisaties en non-profitorganisaties zal vermoedelijk verder ontdaan worden van negatieve connotaties.

Literatuur

- Beekers, F. en P. van Helsdingen, *Topfiguren spreken zich uit*, Amsterdam, 1981.
- Bennis, W., Bennis: een Haags lobbykantoor, in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 12-16.
- Bennis, W. J., B. M. J. Paauw en M. P. C. M. van Schendelen, red., *Lobbyen- Hoe werkt 't?*, Den Haag, 1990.
- Buitendijk, G. J. en M. P. C. M. van Schendelen, Brusselse adviescomités: een invloedskanaal?, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 5, pp. 193-209.
- Chorus, R. C. M., De Brusselse lobby: het bedrijfsleven versnelt de Europese integratie, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 30-34.
- Groothuis, G. B. M., Hoe werkt lobbyen bij de Europese Gemeenschappen?, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 34-41.
- Het gebeurt in Den Haag, *Een open boekje over lobby*, 's-Gravenhage, 1988.
- Iersel, J. P. van, De Kamer verzakelijkt dankzij bloeiend contact met bedrijfsleven, in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 16-22.

- Kouwenhoven, V. P., Hoe lobbyt het bedrijfsleven in de politiek?, in: *Namens*, nov. 1986, pp. 377-380.
- Later, L. de, Lobbyen voor de overheid, in: *Intermediair*, jrg. 26, nr. 30, 28 juli 1989, pp. 41-43.
- Leyer, J. H., De ontwikkeling van public affairs als management-functie, in: Twijnstra, A. en J.W.A. van Dijk, red., *Management en politiek – Samenspel en tegenspel*, Leiden, 1987, pp. 175-191.
- Louwerse, J. en H. R. Commandeur, Welke lobbytechnieken hanteren ondernemingen, in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 25-30.
- Public Affairs Consultants, *Gewogen belangen-Public affairs in theorie en praktijk*, Deventer, 1992.
- Schendelen, M. P. C. M. van, red., *Visies op het studieveld van politiek en bedrijfsleven*, Scheveningen, 1985.
- Schendelen, M. P. C. M. van, Omgaan met de politiek: lobbyen, in: *Namens*, 2 maart 1988a, pp. 5-12.
- Schendelen, M. P. C. M. van, red., *De markt van politiek en bedrijfsleven*, Deventer, 1988b.
- Schendelen, M. P. C. M. van, De populariteit van het Europees lobbyen: casus: het Europees parlement, in: *Namens*, mei 1992, pp. 5-11.
- Schendelen, M. P. C. M. van, red., *Nederlandse lobby's in Europa*, 's-Gravenhage, 1993a.
- Schendelen, M. P. C. M. van (ed.), *National public and private EC-lobbying*, Aldershot, 1993b.
- Schendelen, M. P. C. M. van, Typisch Nederlands- Onnozelheid en arrogantie in tien variaties, in: *Intermediair*, jrg. 30, 10 juni 1994, pp. 7-9.
- Twijnstra, A. en D. Keuning, *Organisatie-advieswerk*, Leiden, 1988.
- Ven, P. van de, De werkgeverslobby, in: *Intermediair*, jaargang 24, nr. 51, 23 december 1988, pp. 29-35.
- Zijlstra, K., Bedrijfslobby is welkom op het Binnenhof, in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 22-25.

Over de auteurs

Dr. N. A. A. Baakman is verbonden aan de Faculteit Bedrijfs- en bestuurswetenschappen van de Open universiteit te Heerlen, prof. dr. A. F. A. Korsten is verbonden aan de Bedrijfs- en bestuurswetenschappen Open universiteit en Faculteit Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht en dr. J. G. A. van Mierlo is verbonden aan de Faculteit Economie, sectie economie van de publieke sector van de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht.